

## AS BASES IRREALISTAS DO REFORMISMO

Paulo Peres

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

✉ peres.ps@gmail.com

**Resumo:** O debate sobre a reforma política é recorrente na agenda política brasileira, desde a promulgação da atual constituição. No geral, as discussões sobre esse tema baseiam-se em duas pressuposições que são admitidas sem maiores reflexões, quais sejam, a ideia de que não fazemos reformas e a concepção de que nossos problemas de corrupção, representação e governação poderiam ser resolvidos definitivamente por meio de uma reforma política. Minha intenção neste texto é avaliar tais pressuposições com o propósito de argumentar que a primeira é falsa e a segunda é enganosa. Na verdade, fazemos muitas reformas e não há nenhum arranjo institucional que seja dotado apenas de virtudes e que seja capaz de solucionar todos os problemas políticos de maneira plena e definitiva.

**Palavras-Chave:** Reforma Política; Reformismo; Reforma Eleitoral

**Abstract:** The debate on political reform is recurrent in the Brazilian political agenda, since the promulgation of the current Constitution. Overall, the discussions on this topic are based on two assumptions that are admitted without further reflection, namely, the idea that we do not reform and the idea that our problems of corruption, representation and governance could be definitively resolved through a political reform. My intention in this paper is to evaluate such assumptions in order to argue that the former is false and the second is misleading. In fact, we make many reforms and there are no institutional arrangement that is equipped only virtues and that is able to solve all political problems fully and definitively.

**Keywords:** Political Reform; reformism; Electoral reform

No dia 5 de outubro de 1988, Ulisses Guimarães declarava promulgada nossa “constituição cidadã”, uma carta que, além de consagrar uma ampla gama de direitos civis, políticos e sociais, cumpria uma etapa fundamental na transição do regime autoritário para a atual democracia. Apesar da auspiciosa conquista, imediatamente surgiram demandas por reforma política que se tornaram cada vez mais veementes e volumosas ao longo dos anos. Desde então, as reivindicações reformistas ganhariam pronunciado relevo em

momentos de maior desgaste da classe política perante a opinião pública, até que, mais recentemente, em reação às manifestações de junho de 2013, o próprio governo defenderia a reforma política como a condição necessária – e, muitas vezes, dá-se a entender que também a condição suficiente – para a redução da corrupção, o aumento da representatividade dos partidos e da governabilidade. Reagindo a essa agenda, a Câmara dos Deputados começou a votar agora em meados 2015 uma série de propostas de alterações no processo eleitoral e nos mandatos legislativos e executivos.

No entanto, embora a reforma política seja algo recorrente na agenda política brasileira, nem sempre o debate sobre o tema incide sobre duas pressuposições que geralmente são admitidas sem maiores reflexões: (1) a ideia de que não fazemos reformas e (2) a concepção de que nossos problemas de corrupção, representação e governação poderiam ser resolvidos definitivamente por meio de uma reforma política. Minha intenção aqui é avaliar tais pressuposições, com o propósito de argumentar que a primeira é falsa – o que pode ser demonstrado facilmente com a menção a alguns dados – e a segunda é enganosa – o que pode ser percebido por meio da análise das concepções teóricas de fundo que lhe dão sustentação.

### **Não Fazemos Reformas Políticas?**

Geralmente, o debate sobre a reforma política dá a entender que nunca fazemos qualquer reforma no nosso arranjo institucional. Essa visão é falsa. Desde a adoção da atual Constituição, fizemos várias reformas importantes. Cito aqui apenas alguns exemplos: em 1993, reduzimos o mandato presidencial para quatro anos; em 1996, adotamos a reeleição para cargos Executivos; em 1997, excluímos os votos em branco do cálculo do quociente eleitoral; em 1998, suspendemos a chamada “candidatura nata” para deputado; em 2006, revogamos a verticalização das coligações e adotamos regras mais

rígidas para o financiamento de campanha, incluindo-se a cassação de mandatos e candidaturas por uso de caixa 2; em 2010, adotamos a Lei Ficha Limpa. Houve ainda uma série de alterações menores nas regras eleitorais, geralmente oriundas do Poder Judiciário, que provocam algum impacto no processo político. De fato, nunca fizemos uma eleição sob o mesmo quadro legal que vigia na eleição anterior. Mesmo no caso de reformas mais estruturais, como a alteração da forma de governo, tivemos um plebiscito em 1993 que chamou a população às urnas para escolher entre parlamentarismo e presidencialismo e entre monarquia e república. Se não houve alterações nesse caso foi porque a vontade majoritária do *demos* decidiu pela manutenção do *status quo*, e não porque não temos capacidade para fazer reformas.

Portanto, não apenas fazemos reformas, como as fazemos de maneira recorrente. Reformamos aspectos menores e maiores do quadro institucional; algumas vezes até contemplamos plebiscito e ativismo da sociedade civil. Além disso, formalmente, os inúmeros projetos de reforma apresentados por diversos parlamentares ao longo de quase trinta anos de vigência da Constituição, foram recebidos e processados pelo Legislativo, o que significa que os representantes, de algum modo e em alguma instância constitucional, decidiram rejeitar as propostas. Isso mostra que temos um sistema representativo que recebe e processa as demandas por reformas e que sua rejeição, conseqüentemente, é parte dos procedimentos normais do governo representativo.

Obviamente, como muitos analistas já apontaram, reformas mais drásticas muito dificilmente serão implementadas, uma vez que os responsáveis pela sua aprovação terão perdas em decorrência das alterações; por isso a recente insistência na realização de uma Constituinte restrita à reforma política. Contudo, em paralelo às polêmicas jurídicas envolvendo essa proposição, deve ser observado que os constituintes encarregados dessa tarefa

seriam eleitos pelos mesmos partidos que já possuem parlamentares no atual Congresso. Consequentemente, podemos supor que eles não defenderão interesses divergentes daqueles já defendidos pelos deputados e senadores de qualquer legislatura ordinária – não podemos esquecer que a representação é partidária e, como já mostraram diversas pesquisas, as lideranças dos partidos detêm elevado controle sobre o comportamento de suas bancadas. Em outras palavras, parece razoável supor que é elevada a possibilidade de uma Constituinte restrita operar de maneira similar à do Congresso regular, o que quer dizer que em ambos os cenários teremos reformas pontuais que não atingirão determinados aspectos do sistema eleitoral ou não os atingirão na profundidade desejada por amplos setores da população.

Não obstante, talvez o maior problema não seja a inexistência de reformas, mas sim o reformismo excessivo. Vivemos uma situação de reformas constantes, algumas vezes à custa da estabilidade do processo eleitoral e do jogo político. Por exemplo, a interferência do Judiciário na imposição da verticalização das coligações eleitorais, em 2002, a partir da interpretação da Lei Eleitoral, baseada na concepção de que os partidos têm um caráter nacional, resultou em consideráveis dificuldades de coordenação das estratégias de competição no complexo contexto do federalismo com demarcadas especificidades políticas regionais. Tal situação somente foi alterada pelo Legislativo, por meio de uma Emenda Constitucional que reconfigurou a redação do primeiro parágrafo do Artigo 17 da Constituição. Depois, a interpretação do Judiciário acerca da titularidade do mandato – se do partido ou do político eleito – também provocou claras alterações na dinâmica política; de uma parte, reduziu as migrações de parlamentares entre os partidos, de outra, incentivou a criação de novas legendas que acabaram atraindo parlamentares das siglas já estabelecidas.

Ainda sobre esse ponto, há poucas semanas, o STF decidiu que representantes eleitos pelo sistema majoritário não perdem o mandato caso mudem de legendas, pois considerou que os mandatos de prefeitos, governadores, senadores e Presidente da República não pertencem aos partidos, mas sim aos eleitos. Certamente, tal interpretação, no mínimo, é polêmica, e mostra que o “ativismo interpretativo” do Poder Judiciário soma-se às mudanças promovidas pelo Poder Legislativo, contribuindo igualmente para constantes alterações do arranjo institucional. Inclusive, muitas vezes corremos o risco do reformismo excessivo e atabalhoado que pode resultar num conjunto de regras disparatado. Se o chamado “distritão” tivesse sido aprovado, por exemplo, os deputados passariam a ser eleitos pelo voto majoritário e, assim, deixariam de estar sujeitos à perda do mandato se por acaso resolvessem trocar de partido.

### **Os Fundamentos Normativos da Ideia de Reforma Política**

O apelo à reforma política parte da premissa de que é possível adotar um modelo institucional perfeito, apto a promover o bem geral e a evitar qualquer desvio em relação a esse objetivo transcendente. Assim, a reforma é tomada como uma espécie de elixir capaz de resolver de maneira plena e definitiva todas as nossas mazelas políticas. Fundamentalmente, a ideia de que mudar as regras soluciona os problemas de corrupção, representação e governabilidade contém duas concepções extremadas sobre a "natureza humana": ou se acredita que ela é essencialmente boa, mas as regras a corrompem – perspectiva positiva –, ou se acredita que ela é naturalmente antissocial, de modo completo ou parcial – perspectiva negativa –, mas as regras conseguirão controlar suas ações em benefício do interesse coletivo.

A perspectiva positiva é essencialmente progressista em relação ao ser humano, bifurcando-se em dois pontos de vista. Um deles é a concepção dos humanos como seres degenerados; ou seja, de seres já perfeitos ou bons que,

em decorrência de algum fator exógeno degradaram-se, deformaram-se. Destarte, quando se fala de reforma política, acredita-se que os seres humanos podem ser reformados, caso tenham se degenerado ou se desviado do caminho que os levava ao aperfeiçoamento previsto pelo seu potencial de bondade e sociabilidade. O outro ponto de vista percebe os humanos como seres potencialmente bons, destinados ao auto aperfeiçoamento, de modo a realizarem-se ontologicamente. Ainda imperfeito, mas destinado à perfeição que já possui em potência, o ser humano pode atuar racionalmente sobre si mesmo e o ambiente para promover de maneira linear e controlada esse processo de aperfeiçoamento. Atuar sobre si e o ambiente implica a construção de convenções que assegurem não apenas o aperfeiçoamento linear e seguro, mas também sua universalidade, garantindo que todos sigam o mesmo curso progressivo de tornar realidade o que era apenas uma possibilidade.

A perspectiva negativa, por sua vez, é progressista em relação às leis e também se divide em duas linhas de raciocínio. Na primeira, o ser humano é concebido como naturalmente egoísta, perverso, antissocial. Assim, a única forma de controlar seu comportamento e promover algum grau de coesão comunitária e benefícios públicos é por intermédio das leis. Estas devem ser ajustadas até o limite da perfeição no que se refere aos seus efeitos de controle e organização sociais. A segunda linha de raciocínio admite a dualidade moral do ser humano, mas acredita igualmente na perfectibilidade das leis. De acordo com essa visão, os seres humanos são o que são e não mudarão, não são nem degenerados e nem podem ser reformados. Os seres humanos são falhos, têm virtudes mas também têm vícios. São generosos algumas vezes, mas são mesquinhos e cruéis outras vezes. Enfim, os “seres humanos não são anjos”, e justamente por isso precisam de constante controle; precisam de limites, de rumo, de incentivos para agir do modo que se considera desejável.

Consequentemente, as leis não os educarão, não os transformarão, apenas colocarão freios em seus vícios e darão estímulos às suas virtudes.

Desse modo, haverá, sempre, um embate entre as leis e o comportamento humano. Não sendo anjos, alguns procurarão burlar as leis, contorná-las, adulterá-las, com a finalidade de buscar seus interesses muitas vezes nada virtuosos. Novas leis serão produzidas, algumas serão aperfeiçoadas, com a finalidade de voltar a enquadrar o comportamento desviante. Essa concepção, portanto, acredita não no aperfeiçoamento dos seres humanos, mas no aperfeiçoamento das leis. Nesse caso, há dois desdobramentos. O primeiro acredita que é possível atingir, em algum momento futuro, o estágio de perfeição do desenho institucional, aquele arranjo que finalmente vencerá o até então constante embate entre os vícios humanos e as virtudes das leis. Acredita que reside nas leis a solução para os problemas políticos advindos do comportamento vicioso ou auto interessado dos indivíduos, porque estas, as leis, podem sim almejar à perfeição e efetivamente ser aperfeiçoadas.

O segundo desdobramento abriga aqueles que acreditam que não há leis perfeitas que consigam resolver todos os problemas e dar orientação moral plenamente coesa e ajustada ao ideal de bem universal, que sequer existe. Os arranjos institucionais sempre serão falhos, pois resolvem alguns problemas mas não outros, e até podem gerar novos problemas. Sendo assim, sempre haverá conflito entre as leis e os comportamentos desviantes, pois os indivíduos, invariavelmente, procurarão contornar os regulamentos— cria-se uma nova regra ou faz-se alguma reforma no arranjo institucional com a finalidade de resolver determinados problemas, mas alguns indivíduos encontrarão novos meios para burlar as leis, ou, ainda, encontrarão brechas para novas formas de desvio. Para essa concepção, a política é esse jogo constante, interminável. Regras para coibir certos comportamentos, para

incentivar outros, punição aos desvios, tudo isso é importante porque de outro modo os desvios seriam a norma e não haveria qualquer coesão social ou racionalidade coletiva. Mas nada disso será definitivo, os seres humanos continuarão violando as leis de alguma maneira. Por isso a luta constante por novas regras ou reformas, mas sem a expectativa de se chegar a um arranjo institucional perfeito.

**Quadro 1. Premissas Teóricas do Reformismo Político**

| <b>Perspectiva</b> | <b>Premissa</b>        | <b>Correntes</b>                                      |
|--------------------|------------------------|---|
| Positiva           | Aperfeiçoamento Humano | Seres Bons que foram Degenerados                      |
|                    |                        | Seres Potencialmente Bons                             |
| Negativa           | Aperfeiçoamento Legal  | Seres Egoístas Imutáveis                              |
|                    |                        | Seres Simultaneamente Egoístas e Altruístas Imutáveis |

Então, conforme ilustrado no Quadro 1, temos duas grandes concepções acerca das reformas políticas, ambas assentadas na pressuposição da perfectibilidade. De um lado, a crença no aperfeiçoamento humano, processo no qual as leis cumprem função importante, mas de maneira auxiliar, uma vez que apenas ajudarão na realização de um potencial inerente a todos os indivíduos. Inclusive, as leis refletem já a razão humana que contempla a si mesma e a potencialidade moral dos seres humanos a ser concretizada. De outro lado, a crença na imperfeição humana e, ao mesmo tempo, no aperfeiçoamento das leis ou pelo menos no seu potencial de ajuste diante do reconhecimento das falhas insuperáveis dos seres humanos. Estes podem até usar a razão para escrutinar a si mesmos, seus limites morais, mas nada podem fazer para mudar sua natureza, sua essência. A razão pode aceitar esse fato, mas, ao invés de resignar-se, pode inventar artifícios para disciplinar, pelo menos até certa medida, o comportamento individual. Os produtos da razão podem almejar à perfeição, mas o comportamento, que também é orientado pelas paixões, pelas tentações do mundo exterior e dos impulsos interiores, só

pode encontrar limites e orientação a partir do ambiente externo. As leis são o produto dessa razão que se aperfeiçoa, mas que só consegue controlar as paixões por meios exógenos, nomeadamente as leis.

### **As Concepções Predominantes no Caso Brasileiro**

O debate sobre as reformas políticas no Brasil geralmente tem como fundamento a perspectiva positiva, cuja premissa máxima é a perfectibilidade humana. Acredita-se, em alguns casos, que as leis corrigirão o desvio de curso que políticos e demais cidadãos sofreram em sua trajetória, fazendo-os voltar à linha reta da virtude. Acredita-se, em outros casos, que, na verdade, políticos e demais cidadãos são potencialmente altruístas e somente precisam de leis melhores para que esse potencial se concretize em algum momento. Nas duas situações, o problema não reside nos indivíduos, mas nas leis. Por isso, a reforma das leis é a condição necessária para a regeneração ou a realização da moralidade pública dos atores políticos. Mas também há casos em que se acredita na dualidade moral dos indivíduos, tal qual uma das vertentes da perspectiva negativa, mas a solução é igualmente buscada na reforma das leis, pois somente estas podem manter sob controle a ambiguidade humana, oscilante entre o egoísmo e o altruísmo.

Deveríamos abandonar tais concepções irrealistas. Deveríamos substituí-las pela concepção de que a reforma consiste num aperfeiçoamento legal para coibir os aspectos negativos da dualidade humana, de acordo com a vertente que não crê na perfectibilidade das leis, mas sim na sua adaptação evolutiva diante dos constantes e inescapáveis desvios às normas que serão protagonizados por alguns indivíduos. Isso porque mudar as regras não muda todos os seres humanos. Na maioria das vezes, muda apenas suas estratégias – e eles tentarão novas estratégias para contornar as regras. A própria luta pelas

regras mostra as verdadeiras intenções dos atores, pois estes sabem que as regras facilitam ou dificultam a consecução de seus objetivos.

Em suma, se os homens não são anjos, as regras jamais serão produto dos anjos. Afinal, quem nos dará as regras? Não surgirá nenhum Moisés das montanhas trazendo consigo leis dadas diretamente por Deus. Tampouco o *demos* poderá ser o Deus hipostasiado que dará por meio de alguma vontade geral a constituição perfeita. A sociedade é dividida em grupos que lutam e que lutarão pelas regras que lhes favoreçam; as regras são objeto da disputa; as regras não são e provavelmente nunca serão neutras. Logo, reformas nada mais são do que ajustes sempre imperfeitos, são parte do incessante processo político. A política, portanto, não se restringe às políticas, sua formulação, sua escolha e implementação; a política também abrange a luta pelas regras que presidem todo esse processo, em um ambiente que é institucional e que reflete a coordenação de interesses de cada momento social.

### **Conclusão**

Do ponto de vista factual, há evidências inapeláveis de que promovemos reformas políticas frequentemente. Em realidade, o que há é um reformismo excessivo que chega a provocar certa instabilidade no jogo político e a configurar arranjos contraditórios. Ademais, o Poder Legislativo recebe e processa os diversos projetos de reforma política apresentados ao longo de mais de quase três décadas de validade do atual desenho constitucional. Ou seja, promovemos rotineiramente reformas políticas pontuais, algumas com impacto importante na disputa eleitoral, na condução dos mandatos e na relação entre os partidos e os Poderes Executivo e Legislativo.

Evidentemente, ainda há aspectos que podem ser ajustados às demandas atuais, promovendo um reequilíbrio do sistema em relação ao ambiente político mais amplo. Contudo, devemos abandonar a perspectiva

ingênua de que os seres humanos podem ser aperfeiçoados pelas leis até um ponto máximo e irreversível da perfeição. Do mesmo modo, devemos abandonar a concepção igualmente ingênua de que as leis podem ser aperfeiçoadas até um limite em que chegaríamos ao desenho constitucional perfeito. É necessário que vislumbremos a reforma do arranjo institucional como um processo adaptativo permanente, como uma dinâmica evolutiva da luta política entre interesses individuais e coletivos. As reformas que serão aprovadas e implementadas representarão essa disputa. As regras podem constranger os indivíduos, evitar situações indesejáveis; mas elas não podem tudo. Sejamos mais realistas diante das possibilidades e limites da reforma das instituições.